JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/12/2025
HASH: d315d9d6a4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1813/2025, y 1825/2025 (acumulados)

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

Palabras clave: Normativa reguladora del procedimiento especial de legalización de documentos extranjeros, artículo 18.1.b) LTAIBG

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente 1825/2025, el 29 de mayo de 2025 el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros».

   Consta en el expediente resolución del Ministerio (sin fecha ni firma) en la que responde a la anterior solicitud en los siguientes términos:

   «Denegar el acceso a la información solicitada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". De acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) "las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe", por lo que no es posible proporcionar la información solicitada. (...)».

El 17 de julio de 2025 el reclamante solicitó (0001-00106624), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[2] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«*Denegado el acceso por parte de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares a la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, se solicita acceso a la Orden Circular n.º 01, de 2020, sobre comunicaciones escritas oficiales de dicho Ministerio, que motiva tal denegación, y a toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole relativa al procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros. De ser denegado nuevamente el acceso a la información solicitada, enumerar toda la normativa aplicable relativa al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, así como sus requisitos, causas de denegación y abono de tasas, y referenciar la misma para su correcta identificación y localización».*

Consta en el expediente resolución del Ministerio concernido de 18 de agosto de 2025 en la que responde a la anterior solicitud en los siguientes términos:

«En la fecha indicada, tuvo entrada en la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la solicitud de acceso a la información pública de la referencia, (...) Con fecha de 18 de julio, esa solicitud fue recibida en la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares. A partir de esa fecha, comienza el cómputo de plazo de un mes, previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, para su resolución.

Analizada la solicitud y consultadas las unidades competentes, la Directora General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares RESUELVE:

Denegar el acceso a la información solicitada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". Tal y como se informó

[2] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

al solicitante en resolución del expediente 001-00104973, "de acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe, por lo que no es posible proporcionar la información solicitada". (...)».

2. Mediante escrito registrado el 24 de agosto de 2025, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24[3] LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) contra la anterior resolución, que fue registrada con el número 1825/2025, en la que puso de manifiesto lo siguiente:

   «1. Que, el 29 de mayo de 2025, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de … LTAIBG, y en los términos que figuran en la solicitud con número 00001-00104973, acceso a la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros. 2. Que, el 27 de junio de 2025, se notificó al solicitante la puesta a disposición del interesado de resolución (...). 3. Que dicha resolución notificada el 27 de junio de 2025 contenía un vicio de forma en tanto en cuanto no constaba ni fecha ni firma siendo posible causa de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad, según proceda. 4. Que dicha resolución notificada el 27 de junio de 2025 denegaba «el acceso a la información solicitada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". De acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular n.º 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) "las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe", por lo que no es posible proporcionar la información solicitada». 5. Que, denegado el acceso (...) a la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 17 de julio de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la (...), LTAIBG), y en los términos que figuran en la solicitud con número 00001-00106624, acceso a la Orden Circular n.º 01, de 2020, sobre comunicaciones escritas oficiales de dicho Ministerio, que motivó tal denegación y a toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole (como «las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos» de la letra a) del artículo 7 de la LTAIBG) relativa al procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, entre otras. 6. Que el centro directivo resuelve la solicitud mediante resolución de 18 de julio de 2025 de la directora general de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 7. Que el reclamante desconoce el análisis y las consultas a las unidades competentes que en la resolución se afirma haber realizado para resolver la solicitud de acceso a la información pública. 8. Que se deniega de nuevo « el acceso a la información solicitada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos"» en los siguientes términos: « Tal y como se informó al solicitante en resolución del expediente 001-00104973, "de acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular n.º 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe, por lo que no es posible proporcionar la información solicitada" ». 9. Que, como se puede observar, deniega el acceso a la misma Orden Circular con la que motiva dicha denegación por lo que parece claro que la Orden Circular solicitada no es tan solo una información de "carácter auxiliar o de apoyo", sino que al motivar su denegación en ella, esta está desplegando efectos jurídicos, en concreto, la denegación o inadmisión de acceso a la información pública. 10. Que, de forma reiterada (desconocemos si sistemática) la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, viene denegando o inadmitiendo solicitudes de acceso a información pública justificando legalmente las mismas en una disposición que no es pública, con los perjuicios que ello supone, y pareciendo desconocer, por un lado, que según el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno, «es el carácter auxiliar o de apoyo [y, añadimos, no el "carácter interno" alegado] de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013» y, por otro, que la letra a) del artículo 7 de la LTAIBG obliga a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a publicar, entre otra información pública de relevancia jurídica, «las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos». 11. Que la resolución omite responder o guarda silencio acerca de la

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

solicitud de acceso a «toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole relativa al procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros» o, de ser denegada de nuevo esta, la enumeración de «toda la normativa aplicable relativa al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, así como sus requisitos, causas de denegación y abono de tasas, y referenciar la misma para su correcta identificación y localización». 12. Que la resolución no alega ni indica la concurrencia de alguna otra causa de inadmisión, la aplicación de algún otro límite legal, petición al solicitante (como la establecida en el artículo 19.2 de la LTAIBG, entre otras) o circunstancia (como, por ejemplo, la establecida en el artículo 20.3 de la LTAIBG). Solicita: 1. Que se tenga por interpuesta esta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo del artículo 24 de la LTAIBG. 2. Que, en atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, se proceda a ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de 18 de julio de 2025 (...) 4. Que se inste al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a remitir al reclamante, en el menor plazo posible, toda la información pública solicitada en los términos de la solicitud presentada, con especial interés en toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole (como «las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos» de la letra a) del artículo 7 de la LTAIBG), la relativa al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, así como sus requisitos, causas de denegación y abono de tasas, incluyendo la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, dado que del procedimiento y de toda esta información pública pende el efecto jurídico de la legalización o no de documentos que constituye en muchos casos requisito para otros procedimientos, trámites y gestiones de especial relevancia ante las Administraciones Públicas y terceros».

3. Con fecha 25 de agosto de 2025, el Consejo trasladó la reclamación 1825/2025 al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 16 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el manifiesta lo siguiente:

   «(...) Analizada la reclamación, se alega lo siguiente:

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

La presente solicitud se denegó en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". Tal y como se informó al solicitante en resolución del expediente 001-00104973, "de acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe, por lo que no es posible proporcionar la información solicitada".

A la vista de lo expuesto, este departamento solicita que se admita a trámite este escrito y, de acuerdo con las alegaciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada por [el reclamante] contra la resolución dictada por este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación».

4. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente 1813/2025:

   El 18 de julio de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[4], la siguiente información:

   «Tanto la página web de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de Manila como el Formulario de Solicitud Legalización Compulsa proporcionado por dicha Sección Consular señalan que la legalización de documentos de Taiwán sigue un procedimiento especial. A pesar de describir someramente dicho procedimiento, no se menciona ninguna normativa aplicable al respecto. Es por ello que se solicita el acceso a toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole relativa al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán, sus requisitos y causas de denegación por parte de la de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de España en Manila, así como el abono de tasas cuando los documentos objeto de dicha legalización acompañan a una solicitud, escrito o comunicación presentados ante la mencionada Sección Consular. De ser denegado el acceso a dicha información, enumerar toda la normativa aplicable solicitada relativa en concreto al procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán y referenciar la misma para su correcta identificación y localización».

   No consta respuesta de la Administración.

[4] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

5. Mediante escrito registrado el 22 de agosto de 2025, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24[5] LTAIBG ante el Consejo, que fue registrada con el número 1813/2025 en la que pone de manifiesto que no habiendo recibido respuesta en plazo solicitaba sea atendida su solicitud.

   Con fecha 25 de agosto de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 24 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que tras afirmar haber dado contestación al interesado con fecha 19 de agosto de 2025, manifiesta lo siguiente:

   «Analizada la reclamación, se alega lo siguiente:
   La solicitud de la que trae causa la presente reclamación fue denegada en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". De acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) "las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe", por lo que no es posible proporcionar la información solicitada.
   A la vista de lo expuesto, este departamento solicita que se admita a trámite este escrito y, de acuerdo con las alegaciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada por [el reclamante] contra la resolución dictada por este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación».

   En el expediente remitido no consta la precitada resolución de 19 de agosto de 2025 a que alude el Ministerio reclamado.

6. El 24 de septiembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 29 de septiembre de 2025 en el que puso de manifiesto lo siguiente:

   «8. Que la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares solicita que se inadmita esta reclamación "contra la resolución dictada por este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación"; resolución esta

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

que, si bien pudiera haber sido dictada, no ha sido notificada como ha quedado probado en el punto anterior.

9. Que la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares pudiera haber confundido el número de solicitud de acceso a información pública y/o el número de expediente del Consejo con otras solicitudes en las que ha denegado al reclamante el acceso a información pública –y que son objeto de otras reclamaciones– justificando en similares términos tales denegaciones «en virtud del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 al tratarse de "comunicaciones e informes internos". De acuerdo con la normativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en particular la Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, a) "las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota interior y el Informe", por lo que no es posible proporcionar la información solicitada».

10. Que fundamenta sus alegaciones en la Orden Circular nº 01/2020 cuyo acceso ha sido denegado al reclamante por el Ministerio en el marco de la solicitud de acceso a información pública número 00001-00106624 motivando dicha denegación en la misma orden circular a la que deniega su acceso como ha argumentado el reclamante en el marco del expediente número 1825/2025 del Consejo.

11. Que de forma reiterada, y ahora se puede afirmar que sistemática, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares viene denegando o inadmitiendo solicitudes de acceso a información pública justificando legalmente las mismas en una disposición sin publicidad, con los efectos jurídicos y los perjuicios que ello supone, y pareciendo desconocer, por un lado, que según el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo, «es el carácter auxiliar o de apoyo [y, añadimos, no el "carácter interno" alegado] de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013» y, por otro, que la letra a) del artículo 7 de la LTAIBG obliga a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a publicar, entre otra información pública de relevancia jurídica, «las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos».

12. Que el Ministerio reconoce la existencia de "directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos" –con independencia de su denominación– relativas al establecimiento, desarrollo y

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

concreción del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán, sus requisitos y causas de denegación por parte de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de España, así como el abono de tasas.

13. Que no cabe duda de que, por un lado, del procedimiento de legalización seguido penden efectos jurídicos de suma relevancia como es la validez o no de un documento extranjero para que surta efectos jurídicos en España y, por otro, que de la interpretación del Derecho que se haga –por ejemplo, de la Ley 9/2011, de 10 de mayo, de tasas consulares– puede haber lugar a la exigencia o no del abono de determinadas tasas.

14. Que tanto la página web de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de Manila como los formularios de solicitud legalización - compulsa facilitados por el Consulado General de España en Manila a través de la Sección Consular señalan que la legalización de documentos de Taiwán sigue un procedimiento especial.

15. Que, a pesar de describir someramente dicho procedimiento, no se menciona ninguna normativa aplicable al respecto ni la fuente de Derecho de la que emanan las afirmaciones recogidas tanto en la página web de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de Manila como en los formularios de solicitud legalización - compulsa (facilitados por el Consulado General de España en Manila a través de la Sección Consular, pero no disponibles en la página web de la Sección Consular en Taipéi), pudiéndose poner en cuestión no solo el principio de legalidad, sino también el principio de seguridad jurídica.

16. Que analizado el contenido relativo al procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán recogido tanto en la mencionada página web (que se aporta mediante documento número 1813-2025-02) como en dichos formularios facilitados (que se aportan mediante documentos número 1813-2025-03 y 1813-2025-04 correspondientes a las versiones actualizadas en enero/23 y enero/24 respectivamente), se observan discrepancias en los contenidos de los mismos (no publicándose en la página web información que sí que se recoge en los formularios); se va modificando la redacción que explica el procedimiento cambiando unos términos por otros que aunque pudieran parecer análogos no lo son (por ejemplo, se pasa de decir que "los documentos que se deseen legalizar han de ser presentados ante notario público para ser autenticados" en la versión de enero/23 a establecer que "los documentos deberán presentados ante notario público taiwanés para ser notarizados" en la versión de enero/24), y se exigen y/o exceptúan requisitos no encontrados en disposición alguna (como, por ejemplo, que "únicamente pueden ser legalizados documentos originales y sin traducción adjunta").

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

[redacted]

Por ello, cabe preguntarse con qué justificación legal se producen estas modificaciones y por qué se contiene información distinta en los formularios que se facilitan y en la información publicada en la página web.

17. Que el Consulado General de España en Manila incumple, al menos en lo que respecta a la página web de la Sección Consular en Taipéi (y puede que también en la página web del Consulado General de España en Manila dado que no se ha encontrado información alguna al respecto), lo establecido en el artículo 11 de la Ley 9/2011, de 10 de mayo, de tasas consulares, al establecer que "la lista de las tarifas de las tasas consulares y un ejemplar de esta Ley deberán estar disponibles al público en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y en la de las Oficinas Consulares" con independencia de que se publique en el tablón de anuncios de estas últimas.

18. Que en la página web de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de España en Manila se afirma, con carácter general, que "cada legalización devenga una tasa por importe de 245 dólares taiwaneses" y que en los formularios de solicitud legalización - compulsa facilitados se dice que "cada legalización devenga una tasa por importe de 245TD" en la versión actualizada de enero de 2023 y que "la tasa por cada firma notarial legalizada es de 255 NT" en la versión actualizada de enero de 2024 sin referencia alguna a la lista de las tarifas de las tasas consulares ni a la Ley 9/2011.

19. Que lo dicho en los puntos anteriores impide al ciudadano conocer, por un lado, cuál es el hecho imponible de la tasa (pudiendo ser una tasa por actos de administración y cancillería recogidos en el artículo 20 de la Ley 9/2011 consistentes en "traducciones consulares de documentos" o en la "legalización de firma de documentos administrativos" o una tasa por actos notariales establecidos en el artículo 23 de la Ley 9/2011 consistentes en las "legalizaciones o legitimaciones de firmas") y, por otro, si concurre alguna de las exenciones o bonificaciones reconocidas en la Ley 9/2011 (como, por ejemplo, las exenciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 9/2011 al afirmar que "en ningún caso estarán sujetas a tasas las actuaciones que se realicen relativas al registro civil" o en la letra a) del artículo 21 de la Ley 9/2011 cuando afirma que quedarán exentas del pago de la tasa "las traducciones de certificados que deban presentarse ante el Registro Civil español").

20. Que se desconoce si la Ley 9/2011 ha sido desarrollada reglamentariamente o si existen, como parece ser al no alegar lo contrario al respecto el Ministerio, directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos relacionados con la aplicación de la Ley 9/2011.

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

21. Que esta falta de transparencia pudiera inducir en los solicitantes de la legalización al error de abonar con carácter general dicha tasa consular sin tener en consideración el hecho imponible sujeto a tasa o, lo que es más grave, sin tener en cuenta las posibles exenciones o bonificaciones reconocidas por la Ley 9/2011 a las que pudieran tener derecho (por mucho que ahora se pudiera alegar que en ventanilla se les informe de palabra de ello dado que se viene exigiendo en sus comunicaciones electrónicas) y pudiera producirse en consecuencia un cobro indebido de tasas por parte del Consulado General de España en Manila a través de la Sección Consular en Taipéi.

22. Que, asimismo, se ha venido solicitando de forma reiterada y continua aclaración y solicitud de acceso a la información objeto de esta reclamación al Cónsul General de España en Manila desde el 28 de julio de 2025 mediante escritos remitidos por medios electrónicos conforme al Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, y de la LTAIBG; se han interpuesto sendas quejas tanto ante la Misión Diplomática en Filipinas – Manila como ante la Inspección General de Servicios del Ministerio el 15 de agosto de 2025 y el 19 de agosto de 2025 respectivamente de acuerdo con el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, y se ha informado al Embajador de España en Filipinas sobre el asunto el 23 de septiembre de 2025 mediante escrito remitido por medios electrónicos.

23. Que, a pesar de la gravedad de los hechos expuestos, no se ha recibido contestación ni por parte del Cónsul General de España en Manila, ni por parte de la Misión Diplomática en Filipinas - Manila, ni por parte de la Inspección General de Servicios del Ministerio, incumpliendo estos dos últimos el plazo de veinte días establecido en el artículo 16 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

24. Que lo dicho en los puntos anteriores, el incumplimiento de la obligación del Ministerio de dictar resolución en el plazo máximo de un mes de acuerdo con el artículo 20 de la LTAIBG, las reiteradas negativas a conceder acceso a la información pública sin justificación jurídica suficiente en otras solicitudes de información pública y los sucesivos errores cometidos en la tramitación de esta reclamación pudieran ser indicios de la falta de diligencia, atención y compromiso por parte de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares del Ministerio en la aplicación de la LTAIBG o lo que es aún más grave que con su actuación pudiera tratar de ocultar información pública o al menos obstaculizar lo máximo posible el acceso a la misma con el fin de evitar reconocer posibles irregularidades o un incorrecto funcionamiento del Consulado General de

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

España en Manila en el procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán y cobro de tasas consulares teniendo en cuenta que corresponde a esta dirección general la competencia de coordinar y supervisar todas las actuaciones de las oficinas consulares españolas en la gestión de los servicios de la Administración General del Estado que se prestan en el exterior de acuerdo con el artículo 22 del Real Decreto 1184/2024, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

25. Que la resolución no alega ni indica la concurrencia de alguna otra causa de inadmisión, la aplicación de algún otro límite legal, petición o circunstancia.

Solicita

1. Que se tengan por interpuestas estas alegaciones y por recibidos los documentos aportados en la tramitación de esta reclamación ante el Consejo.

2. Que, en atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, se proceda a ESTIMAR la reclamación interpuesta ante el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

3. Que, no habiendo negado su existencia en sus alegaciones, se inste al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a remitir al reclamante, en el menor plazo posible, la siguiente información pública:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos –con independencia de su denominación– relativos al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán, sus requisitos y causas de denegación.

b) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos –con independencia de su denominación– relacionados con el abono de tasas consulares (como, por ejemplo, que interpreten las exenciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 9/2011 al afirmar que "en ningún caso estarán sujetas a tasas las actuaciones que se realicen relativas al registro civil" o en la letra a) del artículo 21 de la Ley 9/2011 cuando afirma que quedarán exentas del pago de la tasa "las traducciones de certificados que deban presentarse ante el Registro Civil español").

c) Toda la normativa aplicable ya sea legal, reglamentaria o de cualquier otra índole relativa al procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán y al abono de tasas consulares.

4. Que se inste al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a publicar en la página web del Consulado General de España en Manila y de la Sección Consular en Taipéi la lista de las tarifas de las tasas

consulares y un ejemplar de la Ley como establece el artículo 11 de la Ley 9/2011, de 10 de mayo, de tasas consulares».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[6] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[7], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[8], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[9] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. Las presentes reclamaciones 1825/2025 y 1813/2025 traen causa de sendas solicitudes de acceso 0001-00104973 y 0001-00106624, en el primer caso, y 0001-

[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[7] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

00106635, en el segundo, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes 1 y 2 de esta resolución, respectivamente.

4. Según consta en el expediente 1825/2025, el Ministerio concernido dictó resolución expresa denegando -*ex* artículo 18.1.b) LTAIBG- el acceso a la información solicitada –a saber, la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros- argumentando que, de acuerdo con la normativa del referido Ministerio (Orden Circular nº 01/2020, sobre comunicaciones escritas oficiales, instrucción primera, las comunicaciones escritas de carácter interno son la Orden Circular, la Orden de Servicio, la Instrucción de Servicio, la Nota Interior y el Informe), por lo que no es posible proporcionar la información solicitada.

   Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo. En fase de alegaciones el Ministerio se ratificó en el contenido de su resolución.

   Según consta en el expediente 1813/2025, el interesado solicitó acceder a toda la normativa aplicable -legal, reglamentaria o de cualquier otra índole- relativa al establecimiento, desarrollo y concreción del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán, sus requisitos y causas de denegación por parte de la de la Sección Consular en Taipéi del Consulado General de España en Manila, así como el abono de tasas. El Ministerio no dictó resolución expresa en plazo. Entendiendo desestimada su solicitud por silencio, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo. En fase de alegaciones el Ministerio afirmó haber resuelto -*ex* artículo 18.1.b) LTAIBG- la solicitud de acceso, en los términos descritos en el antecitado expediente de reclamación 1825/2025; el interesado advierte de que es un error pues no se le notificó resolución alguna y reitera el contenido de su reclamación añadiendo la solicitud de acceso a las "*respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos –con independencia de su denominación– relacionados con el abono de tasas consulares".*

5. A la vista de lo expuesto, procede acordar, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la acumulación de oficio de las dos reclamaciones a que se refiere este asunto (1813/2025 y 1825/2025) al traer causa de dos solicitudes de acceso a la información pública de contenido similar y ser presentadas por un mismo solicitante para su resolución por esta Autoridad.

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

6. Por otra parte, interesa aclarar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotar su objeto-), por lo que el Consejo debe circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de las solicitudes iniciales, sin que sea admisible extenderlo a las cuestiones planteadas *ex novo* en las reclamaciones. Ello determina que deba dejarse al margen de este procedimiento la ampliación introducida por el reclamante en el trámite de audiencia de la 1813/2025 a las «*consultas planteadas por los particulares".*

7. Sentado lo anterior, y a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación, procede verificar si en este caso concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada por el Ministerio.

   Como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, dada la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho, la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG debe partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

   Este Consejo ya ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto *(«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

   Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a

R CTBG Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*».

Junto a ello debe tenerse presente, en lo que respecta a la información aquí solicitada, que la propia LTAIBG obliga a las Administraciones Públicas a publicar: *«Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos»* [art. 7.*a)*]. De conformidad con

En consecuencia, ninguna duda cabe acerca de que una Instrucción de Servicio sobre la aplicación de la normativa que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros es «información pública» que no puede ser considerada meramente auxiliar o de apoyo, pues su contenido interpretativo trasciende el ámbito meramente interno de la Administración, produciendo efectos jurídicos que se proyectan sobre las personas afectadas. A lo indicado no cabe oponer la calificación contenida en una mera Orden Ministerial, dado que tales disposiciones carecen del rango normativo necesario para limitar el derecho de acceso a la información pública, que está reconocido en la Constitución y desarrollado en la LTAIBG y, por tanto, únicamente puede ser restringido mediante normas con rango de ley.

8. En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación e instar al órgano requerido a facilitar la información relativa a la normativa que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros y, específicamente, la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como, si existiere, la normativa reguladora del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán, ya sea directamente o indicando al solicitante cómo puede acceder a ella en el caso de que se encuentre publicada en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7. a) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente las reclamaciones presentadas frente a las resoluciones del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *La normativa que regula el procedimiento de legalización diplomática de documentos extranjeros, incluyendo la regulación de las tasas, y, específicamente, la Instrucción de Servicio n.º 28, de 21 de mayo de 2012, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como, si existiere, la normativa reguladora del procedimiento especial de legalización de documentos de Taiwán.*

TERCERO: **INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[10], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[11], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[11] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[12].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1553 Fecha: 26/12/2025

[12] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta